**Chi decide sulla politica europea in materia di immigrazione e asilo?**

***Il quadro delle politiche nazionali attraverso il diritto europeo***

Da diversi mesi i politici sostengono che le norme europee impediscano loro di adottare norme e politiche che ritengono più favorevoli per i francesi. Si appellano alla "disobbedienza", cioè a non applicare più il diritto e i principi dell'Unione Europea al fine di attuare il loro progetto politico. Questa critica riguarda ovviamente le norme in materia di asilo e immigrazione che non permetterebbero di gestire e, più precisamente, di limitare le migrazioni. L'appello a questa "disobbedienza" è una violazione dello spirito e dei testi del diritto europeo. Spieghiamo perché.

Con l'adesione all'Unione europea, gli Stati hanno scelto di agire insieme nel quadro di istituzioni comuni (la Commissione, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'UE e la Corte di giustizia dell'UE). Queste azioni e decisioni comuni sono tradotte in "leggi" europee, note come regolamenti e direttive, che gli Stati membri si impegnano a rispettare e ad attuare sul loro territorio. Gli Stati membri, quindi, devono non solo garantire l'attuazione del diritto europeo, ma anche scartare tutte le norme nazionali contrarie al diritto europeo. Questo è noto come il principio del "primato del diritto dell’UE", sancito dalla Corte di giustizia dell’UE nel 1964 e mai messo in discussione dai Trattati.

In pratica, quindi, i regolamenti e le direttive adottati in materia di asilo e immigrazione devono essere attuati in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea. Il rispetto di tale obbligo è garantito da due meccanismi principali.

Il primo meccanismo è fornito dal giudice nazionale. Quest’ultimo deve verificare, al momento del processo, se il diritto dell'Unione europea è stato correttamente applicato. Ad esempio, quando le autorità rifiutano di concedere a una persona il diritto di raggiungere il coniuge in Francia per ricongiungimento familiare, il giudice deve verificare se i criteri stabiliti dalla direttiva europea sono stati soddisfatti. In caso contrario, il giudice nazionale dovrà annullare la decisione di rifiuto presa dall’amministrazione.

Tuttavia, questo meccanismo è limitato. Riguarda, infatti, solo le situazioni che hanno dato luogo a un'azione giudiziaria. Non copre la moltitudine di casi in cui i principi e le leggi dell'Unione europea sono violati, e possono essere numerosi! L’applicazione scorretta da parte dei giudici o l’applicazione scorretta da parte dell'amministrazione, un’errata trasposizione delle direttive, ecc. In tali casi, è il secondo meccanismo che può essere attivato.

L'attivazione di questo secondo meccanismo è responsabilità della Commissione europea. Essa può, di propria iniziativa o sulla base di una denuncia presentata da un privato, avviare una procedura d'infrazione. L'obiettivo è stabilire che uno Stato membro non sia venuto meno ai propri obblighi, ossia che non abbia applicato o attuato correttamente il diritto dell'Unione europea.

La procedura comprende due fasi. Una fase di dialogo tra la Commissione e lo Stato membro per porre fine "amichevolmente" alla situazione. Se questa fase fallisce, la Commissione può deferire la questione alla Corte di giustizia dell'UE, che constaterà l’inadempienza dello Stato membro, cioè la violazione della legge è avvenuta o meno. Lo Stato dovrà quindi adattarsi alla legge. Qualora continui a violare la regola comune, la Commissione può proporre un nuovo ricorso, noto come inadempimento, che può comportare l'imposizione di ammende forfettarie o di penalità di mora.

In pratica, la grande sensibilità politica che circonda le questioni di asilo e immigrazione ha portato la Commissione europea ad essere molto cauta nelle sue azioni contro gli Stati membri. ebbene contro la Polonia siano state avviate azioni per inadempimento, l'Ungheria e la Repubblica Ceca che avevano violato i loro obblighi al momento della crisi dei rifugiati del 2015 o ancora contro l'Ungheria, il cui comportamento è contrario al diritto dell'UE (detenzione sistematica, operazioni di rimpatrio alla frontiera contrarie alle procedure applicabili, criminalizzazione di coloro che forniscono assistenza ai rifugiati, ecc.). Bisogna riconoscere che questo settore non dà prova di un attivismo dilagante da parte della Commissione europea. Molti diritti concessi alle persone in situazione di migrazione non sono rispettati.

Se le politiche nazionali in materia di asilo e immigrazione sono disciplinate dal diritto europeo, è perché gli Stati membri e le istituzioni europee lo hanno deciso insieme. Pertanto, per garantire un'applicazione efficace di tali norme comuni, il diritto dell'Unione europea prevede procedure di controllo che spettano ai tribunali nazionali e alla Corte di giustizia dell'UE.

Se tali norme sono ritenute insoddisfacenti o inadeguate, possono essere modificate solo secondo le procedure stabilite nel trattato. È questo l'obiettivo del Patto sull'asilo e l'immigrazione presentato dalla Commissione europea e negoziato dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

**IL RUOLO POLITICI DEL CONSIGLIO EUROPEO IN MATERIA MIGRATORIA E DI ASILO**

Il numero di richiedenti asilo nell'Unione europea ha raggiunto livelli senza precedenti dalla crisi dei rifugiati del 2015. Se al tempo le immagini dei rifugiati che raggiungevano le coste europee dominavano le prime pagine dei media, oggi l'attenzione politica nell'Unione si concentra su altre crisi - geopolitica, energetica, alimentare.

Tuttavia, una riforma del sistema di asilo dell'Unione è in fase di elaborazione, ma da molti mesi gli Stati membri si scontrano su due punti. Il primo è il moltiplicarsi di accordi con i paesi d'origine e di transito, anche quando si tratta di Stati molto dubbiosi in materia di rispetto dei diritti umani. Il secondo riguarda il principio di solidarietà tra gli Stati membri, una massima che i paesi anti-immigrazione come l'Ungheria e la Polonia respingono e che conta sempre più detrattori (link al video PECO). Nel frattempo, le condizioni di accoglienza dei migranti continuano a peggiorare nell'Unione europea.

La migrazione è una sfida europea che richiede una risposta europea. Questa risposta è innanzitutto politica e dipende dal tipo di Europa che vogliamo. Il Consiglio europeo svolge un ruolo importante nel determinare tale risposta.

Che cos'è il Consiglio europeo? È la riunione dei capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione europea, del suo Presidente, che essi eleggono, e del Presidente della Commissione europea, che essi nominano.

Se la decisione di creare il Consiglio europeo risale al 1974, da allora il suo ruolo è cambiato notevolmente: elevato al rango di istituzione europea dal trattato di Lisbona, il Consiglio europeo è diventato un attore centrale nelle crisi, reagendo "a caldo" a situazioni urgenti.

Non c’è da stupirsi: il Consiglio europeo rappresenta il massimo livello di cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione. È il luogo di decisione politica dell'Unione che si occupa di questioni delicate che non possono essere risolte a un livello inferiore. I principali orientamenti e priorità politiche dell'Unione sono pertanto discussi in questa sede e le principali decisioni strategiche vengono qui adottate.

Questo ruolo è particolarmente evidente nello sviluppo della politica europea in materia di asilo e immigrazione. Fin dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999, si è sviluppato un processo specifico di programmazione politica, che permette di porre le basi, le grandi tappe di questa politica. Il trattato di Lisbona sancisce questa prassi, affidando al Consiglio europeo la riflessione politica e l'orientamento strategico in questo settore, in vista di una pianificazione legislativa e operativa posta nelle mani della Commissione europea, mentre il Consiglio dell'Unione e il Parlamento sono incaricati di legiferare (link al video processo decisionale). Ciò significa che il Consiglio europeo non ha il potere di adottare la legislazione in materia di migrazione. Tuttavia, il calendario che impone alla Commissione condiziona chiaramente l'azione di quest'ultima. In tal modo il Consiglio europeo è padrone dell'agenda dei lavori. Si può quindi dire che definisce non solo gli orientamenti politici generali, ma anche gli impulsi necessari allo sviluppo di una politica europea in materia di immigrazione e di asilo.

Il lavoro di orientamento politico permette di rispondere alla crisi migratoria che si è instaurata in modo duraturo nell’Unione? Probabilmente no. Le basi poste a Tampere hanno fortemente segnato l’azione dell’Unione in materia migratoria. Ma i programmi successivi dell’Aia, di Stoccolma, di Ypres e di Bruxelles hanno dato prova di una minore audacia politica. Il contesto di policrisi che tocca l’Unione europea getta le carte in tavola e chiede, sul piano delle migrazioni e di asilo, un nuovo intervento da parte del Consiglio europeo. In questi ultimi tempi, L’Unione e i suoi Stati membri raddoppiano gli sforzi per mettere una politica migratoria europea efficace, umanitaria e sicura, più rispettosa dei valori europei. In questo contesto, è urgente che il Consiglio europeo assumi il ruolo politico che gli compete, fissando nuove basi. Queste ultime sono annunciate per il 2024.

**LA PROCEDURA LEGISLATIVA DELL’UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI ASILO E DI IMMIGRAZIONE**

Dal 1999, con il Trattato di Amsterdam, l'Unione Europea può adottare “leggi europee" in materia di visti, asilo e immigrazione. Queste leggi europee, che assumono la forma di regolamenti o direttive, sono adottate nel 95% dei casi attraverso la cosiddetta procedura legislativa ordinaria (precedentemente nota come codecisione).

In pratica, il testo della "legge europea" viene proposto dalla Commissione europea. Questa proposta viene trasmessa al Parlamento europeo, che rappresenta gli interessi dei cittadini europei, e al Consiglio dell'UE, che riunisce i ministri degli Stati europei. La proposta viene quindi esaminata da ciascuna di queste istituzioni ed è poi oggetto di un dialogo "back-and-forth" tra il Parlamento europeo e il Consiglio in prima lettura.

Ogni istituzione esamina il testo per conto proprio. Questo esame può richiedere molto tempo.

In primo luogo, perché le procedure di esame all'interno del Parlamento europeo e del Consiglio sono molto codificate. In secondo luogo, perché i settori dell'asilo e dell'immigrazione sono politicamente molto sensibili e rendono difficile il raggiungimento di un accordo.

Una volta adottate le posizioni del Parlamento e del Consiglio, inizia la cosiddetta fase di "triloghi". Si tratta di incontri organizzati tra i rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione con l'obiettivo di raggiungere un accordo sul testo. Se c’è un accordo, il testo si dice adottato in prima lettura.

Tuttavia, quando si tratta di asilo e immigrazione, il testo convalidato dal Parlamento europeo spesso non è accettabile per il Consiglio dell'UE e viceversa. In questi casi, è necessaria una seconda lettura tra il Parlamento europeo e il Consiglio. In questo caso, il Parlamento europeo ha tre opzioni:

- accetta la posizione del Consiglio e adotta il testo in seconda lettura;

- esprime il proprio disaccordo con il testo del Consiglio e, di fronte all'impossibilità di raggiungere un accordo, il Parlamento europeo decide di chiudere la procedura, ossia di non adottare il testo;

- infine, il Parlamento europeo può modificare il testo e inviarlo al Consiglio per una seconda lettura. Se non si raggiunge un accordo, la procedura termina senza che il testo venga adottato. Se si raggiunge un consenso, si procederà a una terza lettura, che porterà all'approvazione o alla bocciatura del testo.

In pratica, la procedura legislativa in materia di asilo e immigrazione è caratterizzata da una forte cultura del compromesso sia all'interno delle istituzioni che tra le istituzioni stesse. Ad esempio, la cultura del compromesso è molto presente in seno al Consiglio dell'UE in cui siedono i ministri degli Stati membri. Possono avere visioni molto diverse sulle questioni migratorie e quindi rendere difficile il voto a maggioranza qualificata, che deve raggruppare almeno 15 Stati membri su 27 e riunire il 65% della popolazione dell'UE.

Queste difficoltà sono al centro degli attuali negoziati sul Patto europeo sull'asilo e la migrazione. Il Patto, che dovrebbe essere adottato entro marzo 2024, dopo 4 anni di negoziati, è ancora oggetto di importanti discussioni tra il Parlamento europeo e il Consiglio, nonché di profondi disaccordi tra gli Stati europei. È il caso, in particolare, dei temi sensibili come l'adozione di un meccanismo di «solidarietà obbligatoria» o ancora la ripartizione dei richiedenti asilo tra Stati.

Se l'adozione dei testi europei nei settori dell'asilo e dell'immigrazione segue regole precise, fissate dal trattato, è giocoforza riconoscere che si tratta di un settore molto delicato in cui le sfide politiche sono importanti.

**LA MIGRAZIONE;**

**Pressioni da parte dei PCEO**

Le questioni migratorie sono complesse e delicate. Comportano il rispetto di diritti e doveri, si basano su dati economici, demografici e di sicurezza, ecc... ed evocano anche percezioni e rappresentazioni politiche diverse e talvolta divergenti. Queste sfide e complessità si riflettono a livello europeo quando gli Stati membri sono chiamati ad adottare politiche comuni in materia di asilo e immigrazione.

Sebbene le istituzioni europee siano state in grado di adottare numerose regole fin dai primi anni 2000, le discussioni sono diventate più difficili dopo la crisi del 2015, quando circa 1 milione di rifugiati, principalmente dalla Siria, sono arrivati in Europa. All'epoca, le soluzioni proposte per gestire la crisi hanno creato forti tensioni tra i Paesi del sud (Grecia e Italia) e i Paesi dell'Europa centrale e orientale (Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca).

Concretamente, di fronte a un afflusso massiccio di persone, l'Italia e la Grecia hanno dovuto esaminare le domande e determinare quali potevano beneficiare dello status di rifugiato. Per aiutare questi due Paesi, il sistema occorreva in particolare adeguare il sistema per ripartire solidalmente l'onere del trattamento delle domande tra Stati membri. Così, gli Stati europei hanno deciso, a maggioranza qualificata, di istituire un sistema di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti asilo tra di loro. Concretamente, la decisione definiva con precisione il numero di persone che dovevano essere ricollocate dalla Grecia e dall'Italia verso ciascuno degli altri Stati europei.

La Polonia e l’Ungheria si sono rifiutate di applicare questo meccanismo di ricollocazione obbligatoria e ne hanno contestato la validità davanti alla Corte di giustizia dell’UE. e la Commissione ha ritenuto che tale meccanismo fosse legale, l'atteggiamento di questi due Stati ha dimostrato un'evidente mancanza di solidarietà. Questo episodio ha fatto emergere una profonda divisione tra gli Stati europei sulla questione migratoria. Essa ha illustrato una contrapposizione tra gli Stati del Sud, costretti a causa della geografia a portare la responsabilità del controllo delle frontiere e dell'esame della situazione delle persone, e i paesi dell'Europa centrale e orientale, rifiutando di applicare un meccanismo di solidarietà a causa della loro visione restrittiva dell'immigrazione.

A questa situazione congiunturale si è aggiunta una trasformazione strutturale del panorama politico europeo segnata dall'ascesa in potenza di partiti detti «populisti» e di «destra radicale», in Europa. Così, ai regimi polacchi e ungheresi spesso definiti come democrazie «illiberali», cioè democrazie che non rispettano pienamente i diritti e le libertà fondamentali, compreso il diritto d'asilo, Oggi si aggiungono governi guidati da rappresentanti dell'estrema destra. Questo contesto politico rende difficili le discussioni sulle questioni dell'asilo e dell'immigrazione.

L'aumento significativo degli arrivi di migranti nel 2023 rafforza la necessità di trovare soluzioni sostenibili per l'intero sistema di asilo e immigrazione. L'UE e i suoi Stati membri stanno quindi cercando un approccio globale alle questioni migratorie attraverso il "Patto sull'asilo e la migrazione", ma i negoziati sono difficili data la complessità delle questioni e la configurazione politica in Europa.

È importante notare che l'Ungheria e la Polonia continuano ad esercitare forti pressioni. Questi paesi non esitano a indire referendum popolari, ma soprattutto populisti su tali questioni. Ciò è avvenuto in Ungheria nel 2017 e in Polonia nel 2023. Con referendum del 15 ottobre 2023 il governo polacco ha chiesto: «Sostenete l'ammissione di migliaia di immigrati clandestini dal Medio Oriente e dall'Africa, conformemente al meccanismo di ricollocazione forzata imposto dalla burocrazia europea? ». Oltre ad essere provocatoria, la formulazione è falsa poiché non è una burocrazia europea ma istituzioni che rappresentano i cittadini (Parlamento europeo) e gli Stati (Consiglio dell'UE) che adottano le regole comuni (inserire il link al video sul processo decisionale nell'UE).